

Malinowski Łukasz, Tomanek Mateusz, Pawlak Gabriel. Wpływ organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 na rozwój infrastruktury drogowej w Polsce = The impact of the European Football Championship UEFA EURO 2012 on the development of road infrastructure in Poland. *Journal of Health Sciences*. 2014;4(10):46-56. ISSN 1429-9623 / 2300-665X. Retrieved from <http://journal.rsw.edu.pl/index.php/JHS/article/view/2014%3B4%2810%29%3A46-56>.

The journal has had 5 points in Ministry of Science and Higher Education of Poland parametric evaluation. Part B item 1107. (17.12.2013).

© The Author (s) 2014;

This article is published with open access at Licensee Open Journal Systems of Radom University in Radom, Poland

Open Access. This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Noncommercial License which permits any noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author(s) and source are credited. This is an open access article licensed under the terms of the Creative Commons Attribution Non Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted, non commercial use, distribution and reproduction in any medium, provided the work is properly cited.

This is an open access article licensed under the terms of the Creative Commons Attribution Non Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted, non commercial use, distribution and reproduction in any medium, provided the work is properly cited.

Conflict of interest: None declared. Received: 10.06.2014. Revised 07.09.2014. Accepted: 02.10.2014.

## **Wpływ organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 na rozwój infrastruktury drogowej w Polsce**

### **The impact of the European Football Championship UEFA EURO 2012 on the development of road infrastructure in Poland**

**Łukasz Malinowski<sup>1</sup>, Mateusz Tomanek<sup>1</sup>, Gabriel Pawlak<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,  
e-mail: [mtomanek@umk.pl](mailto:mtomanek@umk.pl), [lukasz.mariusz.malinowski@gmail.com](mailto:lukasz.mariusz.malinowski@gmail.com).

<sup>2</sup>Politechnika Wrocławska, e-mail: [gabriel.pawlak@pwr.edu.pl](mailto:gabriel.pawlak@pwr.edu.pl)

#### **Streszczenie**

Nie od dziś wiadomo, że imprezy sportowe kreują charakter miast czy państw. Wiele jednostek odkryło moc promocji poprzez tego typu wydarzenia. Tak jak Igrzyska Olimpijskie w Barcelonie (1992) przyniosły świeżość i rozwój zarówno tego miasta i regionu, tak mistrzostwa Europy w piłce nożnej UEFA – EURO 2012 zostawiły w Polsce wiele cennych aspektów. Wpływ tych zawodów na rozbudowę infrastruktury, której celem było EURO 2012 nie dotyczyło tylko branży hotelarskiej, gastronomicznej, ale także i infrastruktury drogowej, której poświęcony jest niniejszy artykuł.

#### **Summary**

It is widely known that sporting events create the character of cities and states. Many organisations have discovered the power of promotion through such events. Such as the Olympic Games in Barcelona (1992) brought freshness and development of both the city and the region, so the European Football Championship – UEFA EURO 2012 in Poland have left many valuable aspects. The impact of these professions in the development of infrastructure aimed at EURO 2012 did not concern only the hotel industry, gastronomy, but also road infrastructure, which is devoted to this article.

**Słowa kluczowe:** sport, drogi, infrastruktura, UEFA EURO 2012, piłka nożna, rozwój.  
**Key words:** sport, road, infrastructure, UEFA EURO 2012, football, development.

#### **Wstęp**

Przyczyną podjęcia tematu były zmiany, jakie zaszły w Polsce w związku z przyznaniem prawa organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Wydarzenie to stało się impulsem do rozwoju newralgicznej części gospodarki, jaką jest branża budowlana a w szczególności drogownictwa. Rozwój spowodowany został potrzebą dopasowania istniejącej infrastruktury do standardów przewidzianych dla tego typu wydarzeń - imprez sportowych na szczeblu europejskim. Samo słowo "rozwój" niezmiennie kojarzony jest ze zmianą dokonującą się w czasie, w dodatku zmianą w ogólnej opinii pozytywną, stąd często mówi się o potrzebie dynamizowania rozwoju lub wpływaniu na jego pobudzenie. Jednym z czynników warunkujących społeczno-ekonomiczne zmiany są inwestycje infrastrukturalne, które właściwie przeprowadzone mają decydujący wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy regionów. Powiązanie korytarzami transportowymi centrów dużych miast pozwala na transfer impulsów rozwojowych.

---

<sup>1</sup> mgr, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,  
e-mail: [mtomanek@umk.pl](mailto:mtomanek@umk.pl), [lukasz.mariusz.malinowski@gmail.com](mailto:lukasz.mariusz.malinowski@gmail.com).

<sup>2</sup> mgr, Politechnika Wrocławska, e-mail: [gabriel.pawlak@pwr.edu.pl](mailto:gabriel.pawlak@pwr.edu.pl)

Brak spójności, widoczny do tej pory w kraju, między działalnością transportową a pozostałymi działami gospodarki narodowej osłabia natomiast ogólne możliwości rozwojowe. Między rozwojem gospodarki narodowej a rozwojem systemu transportowego istnieje ścisła zależność, wynikająca z faktu, że transport obsługuje pozostałe działy gospodarki.

Pomimo jednak dogodnego położenia geograficznego, przebiegu korytarzy transportowych, w przewozach międzynarodowych, w szczególności przewozach tranzytowych, Polska nie dysponowała dotychczas bezspornym zapleczem tranzytowym. W niniejszej pracy podjęto próbę wykazania pozytywnych skutków związanych z przyznaniem prawa organizacji mistrzostw, które powinny przełożyć się na skok cywilizacyjny całego kraju.

### ***Wybór gospodarza Mistrzostw i prace legislacyjne***

Dnia 18 kwietnia 2007 roku w walijskim Cardiff szef Unii Europejskich Związków Piłkarskich (dalej UEFA) Michel Platini wymienił Polskę i Ukrainę jako gospodarzy mistrzostw Europy w piłce nożnej (dalej EURO 2012). Przyznanie Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainie prawa do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 spowodowało konieczność podjęcia konkretnych inicjatyw legislacyjnych umożliwiających należyte przygotowanie kraju zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i w stosunkach dwustronnych ze współgospodarzem imprezy, Ukrainą. Inicjatywa taka w stosunkach polska-ukraińskich zgłoszona została dnia 9 lipca 2007 r., podczas spotkania Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego i Prezydenta Ukrainy Wiktora Juszczenki, gdzie podniesiono kwestię umowy międzynarodowej, która miałaby regulować współpracę między stroną polską i ukraińską zakresie przygotowań do turnieju finałowego UEFA EURO 2012.

Umowę, dnia 28 marca 2008r., podpisali Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów RP oraz Julia Tymoszenko, Premier Ukrainy. Miała ona charakter ramowy, wyznaczająca ogólne cele, główne obszary współpracy i koordynacji podjętego przedsięwzięcia.

Głównym organem odpowiedzialnym za koordynację prowadzonej współpracy był Polsko-Ukraiński Komitet ds. Przygotowania i Przeprowadzenia EURO 2012, na czele którego stali Premierzy obu państw. Konkretyzacja współpracy miała natomiast następować w drodze porozumień wykonawczych, zawieranych między odpowiednimi organami administracji rządowej i samorządowej obu państw<sup>3</sup>.

Dzięki przygotowaniom do turnieju realizowanych było 219, skategoryzowanych, inwestycji infrastrukturalnych, z których najbardziej istotne były projekty kluczowe (46) oraz ważne (37), a których łączna wartość oscylowała wokół 94 mld złotych.

Przyspieszenie realizacji nie byłoby jednak możliwe bez wybranych rozwiązań na poziomie zmian w ustawodawstwie, które usprawniły i przyspieszyły szereg procedur związanych z realizacją samych inwestycji oraz z procesami związanymi z wyborem wykonawców robót budowlanych. Od kwietnia 2007 do listopada 2011 roku wydano ponad 200 pozwoleń na budowę oraz ponad 160 decyzji środowiskowych. Polska stała się największym placem budowy w Europie<sup>4</sup>.

Za przygotowania do Mistrzostw w Polsce odpowiadał Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu - Komitetu Organizacyjnego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Do zadań Komitetu należało monitorowanie realizacji zobowiązań, wynikających z gwarancji przedłożonych przez Rząd Rzeczypospolitej do UEFA. Rada Ministrów powierzyła Ministrowi Sportu i Turystyki inicjowanie, koordynację i prowadzenie niezbędnych działań do przygotowania, organizacji i promocji EURO 2012. W

<sup>3</sup> <http://msport.gov.pl/euro-2012-w-polsce-i-na-ukrainie/256-Umowa-miedzy-Polska-a-Ukraina-o-wspolpracy-przy-organizacji-EURO-2-12?retpag=/euro-2012-w-polsce-i-na-ukrainie/> dostęp: 11.11.2011r.

<sup>4</sup> <http://www.2012.org.pl/pl/aktualnosci/pozostale/37681-4-lata-od-przyznania-polsce-organizacji-euro-2012-co-si-zmienio-do-dzi.html> dostęp : 5.11.2011r.

celu przygotowania i wykonania przedsięwzięć związanych z Mistrzostwami Minister Sportu i Turystyki powołał spółkę Skarbu Państwa "PL.2012", której zadania polegają m.in. na<sup>5</sup>:

1. monitorowaniu oraz działaniu na rzecz wypełnienia przez odpowiednie podmioty gwarancji i zobowiązań złożonych w fazie kandydowania do EURO 2012,
2. prowadzeniu bieżącego systemu raportowania do UEFA postępów w pracach przygotowawczych,
3. przygotowaniu i wspomaganiu wdrażania koncepcji bezpieczeństwa, w tym zabezpieczenia medycznego i ratowniczego podczas EURO 2012,
4. opracowaniu i wdrażaniu koncepcji transportu i komunikacji podczas EURO 2012.

Projekty EURO 2012 mogły korzystać ze wsparcia na etapie przygotowania i późniejszej realizacji, które mogły zostać udzielone w formie<sup>6</sup>:

1. wsparcia doradczego realizowanego w ramach Inicjatywy Jaspers,
2. projektu doradczego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (dalej MRR) - tzw. project pipeline - finansowanego z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013
3. wsparcia z zakresu zamówień publicznych,
4. wsparcia z zakresu weryfikacji prawidłowości przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko,
5. w ramach pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych.

W związku z przyznaniem Polsce EURO 2012 konieczne stało się przyjęcie wielu dokumentów programowych, nowelizacji ustaw i zasadnicza zmianą koncepcji rozwoju kraju. Bezpośrednio z inwestycjami na EURO 2012 związane były następujące akty normatywne:

1. Ustawa z dnia 7 września 2007r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. 2007 nr 173, poz. 1219 ze zm.)<sup>7</sup>;
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. 2007 nr 192, poz. 1385 ze zm.)<sup>8</sup>;
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 (Dz.U. 2010 nr 8, poz. 52 ze zm.)<sup>9</sup>.

Zmiana (z 20.11.2009r.) ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>10</sup> miała na celu reformę dotychczasowego sposobu finansowania inwestycji dotyczących dróg krajowych. Wprowadzono na jej podstawie nowy, elastyczny i bezpieczny model finansowania dróg krajowych przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnego wykorzystania środków finansowych UE, przewidzianych na budowę dróg o najwyższym standardzie.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009r. o koncesji na roboty budowlane lub na usługi<sup>11</sup>, regulująca zasady wyboru podmiotu, któremu zostanie przyznana koncesja na usługi lub na roboty budowlane, przewiduje uproszczoną i bardziej elastyczną procedurę wyboru koncesjonariusza, co ma również za zadanie umożliwić realizację przedsięwzięć z udziałem kapitału prywatnego.

---

<sup>5</sup> Działania MRR związane z przygotowaniem i organizacją turnieju EURO 2012, Warszawa 2010, s.2

<sup>6</sup> Ibidem, s.4

<sup>7</sup> Rada Ministrów w drodze poniższych rozporządzeń określiła wykaz przedsięwzięć EURO 2012 realizowanych na zasadach określonych w ustawie.

<sup>8</sup> Zawiera 166 pozycji związanych w największym stopniu z rozwojem transportu poprzez budowę/modernizację dróg, lotnisk czy sieci kolejowych. Straciło moc obowiązującą po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2009r.

<sup>9</sup> Zawiera 136 pozycji dotyczących budowy stadionów, centrów pobytowych oraz infrastruktury towarzyszącej. 70/136 przedsięwzięć jest współfinansowanych ze środków unijnych.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2009r. Nr 86, poz.720.

<sup>11</sup> Dz.U. 2009 nr 19, poz.101.

Ustawa o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce nożnej UEFA EURO 2012 oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji lotnisk użytku publicznego<sup>12</sup> miała głównie na celu doprecyzowanie obowiązujących przepisów oraz ich częściową zmianę, która miała eliminować bariery prawne spowalniające cykl inwestycyjny. Ponadto regulacja ta wprowadza możliwość wyboru trybu przygotowania inwestycji zgodnie z wolą inwestora, co również skutkowało przyspieszeniem procesu realizacji inwestycji dotyczących infrastruktury niezbędnej do przeprowadzenia turnieju<sup>13</sup>.

W wyniku działań Ministerstwa Infrastruktury z instytucjami państwowymi i samorządowymi oraz z beneficjentami realizującymi inwestycje infrastrukturalne, ostatecznie uzgodnionych zostało 81 projektów o łącznej szacowanej wartości ponad 83 mld zł<sup>14</sup>. Znalazły się one na zaktualizowanej liście projektów związanych z przygotowaniem Polski do EURO 2012 w zakresie infrastruktury finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W tej liczbie znajduje się 26 projektów drogowych o szacowanej wartości 51,133 mld zł<sup>15</sup>.

Z kolei wyjątkowość ustawy z 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>16</sup> polega przede wszystkim na tym, iż ze względu na specyficzny charakter inwestycji drogowej, jako inwestycji liniowej przebiegającej najczęściej przez wiele nieruchomości, ustawodawca połączył kilka odrębnych procedur i rozstrzygnięć administracyjnych w jedną procedurę kończącą się decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowiącą podstawę rozpoczęcia robót budowlanych w zakresie budowy drogi publicznej. Kumulacja kilku postępowań administracyjnych skutkuje wydaniem jednego rozstrzygnięcia administracyjnego, w którym następuje skonkretyzowanie lokalizacji inwestycji, wydzielenie geodezyjne i prawne obszaru będącego zajęciem pod przyszłą drogę publiczną oraz ocenę technicznego projektu budowlanego drogi kończącą się zawartym w tym samym rozstrzygnięciu pozwoleniem na wykonanie robót budowlanych<sup>17</sup>.

Przykładem zastosowania specustawy drogowej w praktyce jest ilość i tempo pozyskiwanych nieruchomości pod budowę małopolskiego odcinka autostrady A4 pomiędzy Szarowem a Tarnowem. Spośród 2500 uprawnionych właścicieli aż 1838 złożyło odpowiednie oświadczenia i przekazało swoje nieruchomości w ciągu 30 dni, dzięki czemu otrzyma dodatkową bonifikatę w wysokości 5% wartości przekazywanej nieruchomości<sup>18</sup>.

### **Narodowy program przebudowy dróg lokalnych**

Narodowy program przebudowy dróg lokalnych 2008-2011 ustanowiony został uchwałą nr 233/2008 Rady Ministrów z dnia 28 października 2008 r. podjętą na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>19</sup>. Przedmiotowy program ma na

<sup>12</sup> Dz.U. 2009 nr 161, poz.1281.

<sup>13</sup> Wystąpienie pokontrolne wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Kościelniaka z dnia 2 lutego 2010r. P/09/073 Nr ewid. KKT-410-07-03/2009 z: <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik> dostęp: 13.11.2011r.

<sup>14</sup> wg stanu na koniec lipca 2009r.

<sup>15</sup> Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Informacja o wynikach kontroli przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 KNO-410-05-00/2009 Nr ewid. 14/2010/PO9073/KNO z : <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik>

<sup>16</sup> Dz.U. 2003 nr 80 poz.721 z zm.

<sup>17</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 03.06.2011r. sygnatura VII SA/Wa 785/11

<sup>18</sup> Informacja o inwestycjach na drogach - stan na 25.08.2009 z : <http://www.siskom.info/drogi/20090825INFORMACJAOINWESTYCJACHNADROGACHjd.pdf> dostęp: 13.05.2012r.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

celu wsparcie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa w zakresie budowy, przebudowy lub remontu kluczowych odcinków dróg gminnych i powiatowych, zmierzających do zwiększenia płynności ruchu i poprawy bezpieczeństwa komunikacyjnego. Program ten przewiduje również wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych, prowadzących do zwiększenia komfortu życia mieszkańców oraz dostępności lokalnych ośrodków gospodarczych.

Dla realizacji założonych celów, rządowy program wieloletni zakładał przeznaczenie z budżetu państwa w latach 2009-2011 kwoty 1 mld zł rocznie na sfinansowanie do 50% kosztów realizacji projektów drogowych. Suma nakładów na realizację zadań w ramach programu wieloletniego w latach 2009-2011 wyniosła ok. 6 mld zł, przy czym wkład własny jednostek samorządu terytorialnego stanowić miał nie mniej niż łączna kwota dotacji celowej z budżetu państwa wynosząca 3 mld zł<sup>20</sup>.

06.09.2011r. Rada Ministrów zdecydowała o kontynuowaniu programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój”. Program ma być realizowany w latach 2012-2015 i planuje przeznaczyć się z budżetu na ten cel 3,2 mld zł<sup>21</sup>.

Program ma stanowić instrument wspierający realizowane przez samorząd gminny i powiatowy inwestycje rozwojowe i modernizacyjne, ukierunkowane na rozwiązywanie problemów w obszarze lokalnej infrastruktury drogowej, będące uzupełnieniem podejmowanych przez państwo działań na rzecz poprawy stanu infrastruktury transportowej o kluczowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego. Źródłami finansowania realizacji Programu są środki z budżetu państwa przeznaczone na dotacje oraz środki z budżetów gmin i powiatów, a także inne środki przeznaczone przez gminy i powiaty na pokrycie ich wkładów własnych. Wkład własny gminy lub powiatu może obejmować środki pozyskane od innych podmiotów publicznych lub prywatnych, nie pochodzące z budżetu państwa ani budżetu Unii Europejskiej.

Do tej pory gminy i powiaty otrzymywały dotację z budżetu państwa w wysokości 50 proc. inwestycji, a od 2012 r. będą musiały zagwarantować 70 proc. środków własnych. W poprzedniej edycji programu (2008-11) samorządy zmodernizowały lub zbudowały od podstaw ponad 6 tys. km dróg<sup>22</sup>.

W przypadku braku realizacji przedmiotowego dokumentu, ruch drogowy odbywałby się w dalszym ciągu głównie po istniejących drogach, które są nadmiernie zatłoczone a ich przepustowość niewystarczająca, w wyniku czego powstają zaburzenia płynności ruchu w godzinach szczytu tworząc tzw. „korki”. Przyczynia się to do wzrostu uciążliwości w postaci hałasu, emisji zanieczyszczeń powietrza oraz wzrostu zagrożenia wskutek potencjalnej możliwości wystąpienia nadzwyczajnego zdarzenia z udziałem pojazdów przewożących substancje niebezpieczne. Realizacja inwestycji ujętych w Programie Budowy Dróg na lata 2011-15 ma przyczynić się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, upłynnienia ruchu oraz do zachowania bioróżnorodności obszaru, poprzez zapewnienie łączności między gatunkami zasiedlającymi odcięte od siebie barierą w postaci drogi fragmenty siedlisk<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Wypowiedź Zbigniewa Sosnowskiego - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z <http://sejmometr.pl/wypowiedz/mwFPQ> dostęp: 23.05.2012r.

<sup>21</sup> [http://www.msw.gov.pl/porta1/pl/2/9338/Ruszyl\\_nabor\\_na\\_schetynowki.html](http://www.msw.gov.pl/porta1/pl/2/9338/Ruszyl_nabor_na_schetynowki.html) dostęp: 11.03.2012r.

<sup>22</sup> Raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych, Warszawa grudzień 2011r., s.7.

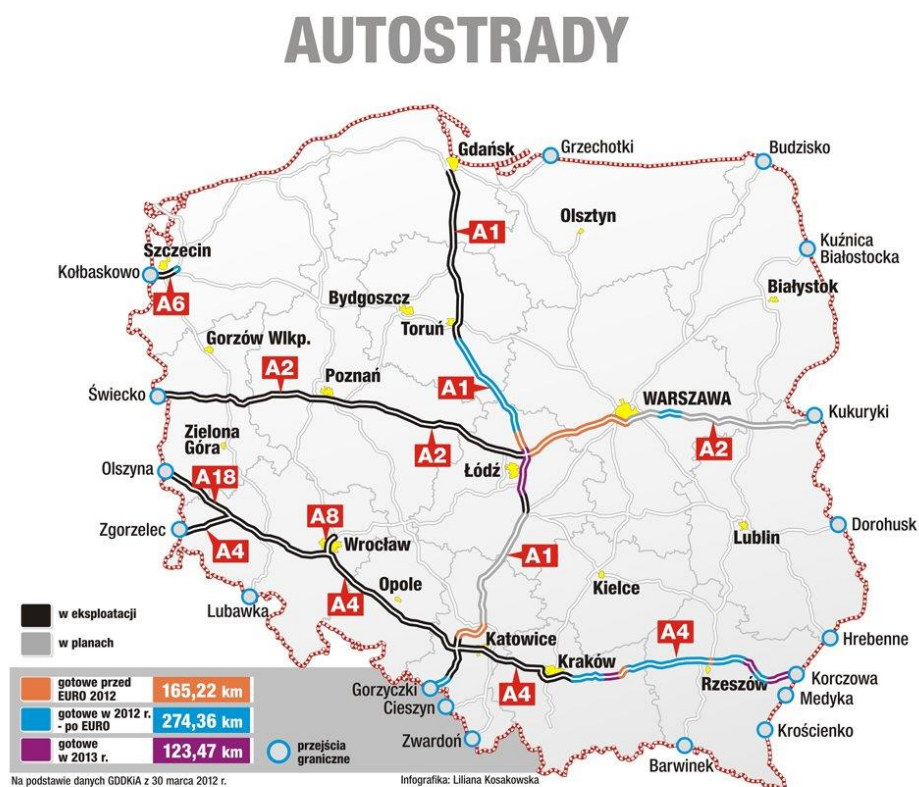
<sup>23</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zespół autorski pod kierownictwem Katarzyny Maranda, Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 Tom A Część Tekstowa, str. 212-214, Warszawa, grudzień 2010r.

### **Budowa dróg**

Pomimo licznych zmian w zakresie funkcjonowania gospodarki, jakie nastąpiły w Polsce po transformacji ustrojowej w roku 1989 transport wciąż pozostaje dziedziną zapóźnioną i poważnie niedoinwestowaną, co wpływa ujemnie na ogólną konkurencyjność gospodarki. Równocześnie Polskę – jako państwo członkowskie Unii Europejskiej – obowiązują podstawowe cele polityki transportowej, tj. stworzenie zintegrowanego systemu transportowego, liberalizacja rynku transportowego, zwiększenie bezpieczeństwa przewozów, poprawa jakości usług transportowych<sup>24</sup>.

Drogi wskazywane były jako najważniejszy element transportu lądowego wykorzystywane w Polsce w trakcie EURO 2012. Drogowe szlaki komunikacyjne miały służyć do przemieszczania się kibiców pomiędzy Miastami – Gospodarzami, w których rozgrywane były mecze piłkarskie oraz do komunikacji wewnątrz tych miast. Skala inwestycji drogowych realizowanych przy okazji przygotowań do Mistrzostw była najwyższa w historii, a zadaniem realizowanych inwestycji było przyczynienie się do znacznej oraz niezwykle potrzebnej w codziennym życiu, modernizacji infrastruktury drogowej w naszym kraju. Docelowo podnieść miał się nie tylko komfort życia Polaków, ale również zwiększyć atrakcyjność inwestycyjna Polski. Podpisując zobowiązania wobec UEFA władze kraju ale też władze samorządowe zadeklarowały stworzenie odpowiednich warunków podróżowania.

**Rysunek nr 1.** Mapa dróg na Euro - stan na marzec 2012r.



Źródło: [http://pliki.regiomoto.pl/porta1/jpg/autostrady\\_mapa\\_duza.jpg](http://pliki.regiomoto.pl/porta1/jpg/autostrady_mapa_duza.jpg)

<sup>24</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, s.136-137

W 2008 r. łączna długość dróg kołowych w Polsce o nawierzchni utwardzonej, wynosiła 235,9 tys. km. Udział poszczególnych kategorii dróg przedstawiał się następująco: drogi krajowe 8%, drogi wojewódzkie 12%, drogi powiatowe 46,5%, drogi gminne 33,6%. Na przełomie lat 2002 i 2008 przybyło najwięcej dróg lokalnych (powiatowych i gminnych) o długości prawie 14,7 tys. km. W tym samym okresie długość dróg wojewódzkich zwiększyła się o 258 km, a dróg krajowych o 381 km. Należy mieć jednak na uwadze, że niektóre drogi zostały przekwalifikowane (np. z wojewódzkiej na powiatową). Natomiast udział dróg szybkiego ruchu (ekspresowych i autostrad) w stosunku do długości dróg krajowych oraz do łącznej długości wszystkich dróg w 2008 r. wynosił odpowiednio: dla autostrad 4,13% oraz 0,32%, dla dróg ekspresowych 2,44% oraz 0,19%. Dla porównania w Niemczech długość autostrad stanowi ok. 2% długości wszystkich dróg<sup>25</sup>.

Wybudowanie i oddanie do eksploatacji nowych odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic spowodowało istotne zmiany w rozkładzie ruchu drogowego. W 2010 roku około 15,3 tys. km dróg krajowych (88,7%) przenosiło ruch o charakterze gospodarczym, 255 km dróg (1,5%) – ruch o charakterze turystycznym, zaś 1697 km dróg (9,8%) – ruch o charakterze rekreacyjnym<sup>26</sup>.

W latach 2005 – 2010 średni dobowy ruch na sieci dróg krajowych w Polsce wzrósł o 22 proc. W tym samym czasie liczba kilometrów nowych autostrad i dróg ekspresowych powiększyła się o 112 % i wzrosła z 729 km do 1540 km. O ponad 25 proc. spadła również liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych.<sup>27</sup> Bezpieczeństwo ruchu na polskich drogach jest jednym z najniższych w Europie. W większości krajów UE wskaźnik "Ilość ofiar śmiertelnych/100 tys. mieszkańców" nie przekracza 6, podczas gdy norma ta została w Polsce przekroczona ponad dwukrotnie.

Z badań samodzielnej Pracowni Ekonomiki Instytutu Badawczego Dróg i Mostów wynika, że 1000 km autostrad może rocznie zmniejszyć liczbę ofiar na drogach o 200, a liczbę rannych o 1300. Według Banku Światowego, w wyniku wypadków na drogach, polska gospodarka traci rocznie ok. 30 – 40 mld zł. Przyjmuje się, że ograniczenie wypadkowości na 100 kilometrowym odcinku autostrady może oznaczać ponad 30 mln zł oszczędności dla budżetu.<sup>28</sup> Zgodnie z wyliczeniami Banku Światowego w wyniku śmierci osoby w wieku produkcyjnym skarb państwa traci ponad 2 mln zł<sup>29</sup>.

Z innych przeprowadzonych analiz wynika, że realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 (scenariusz pośredni), dzięki samej tylko budowie nowych połączeń drogowych o wysokim standardzie bezpieczeństwa i poprawie warunków ruchowych na istniejących drogach, może doprowadzić do zmniejszenia liczby zabitych na modernizowanych i odciążanych drogach o 64% (co oznacza spadek ilości śmiertelnych wypadków o około 470 osób rocznie)<sup>30</sup>.

Średni czas osób dojeżdżających do pracy w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, tracony dziennie w korkach ulicznych, wzrósł w latach 2001-2009 z 11 do 19 minut. Oznacza to, że straty czasu pracy z tym związane wzrosły ze 120 mln do 300 mln godzin, a ich ekwiwalent

<sup>25</sup> prof. dr hab. inż. W.Kozioł, D.Łochańska, Ł.Machniak, Dynamika rozwoju budownictwa i drogownictwa w Polsce w : Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne, maj-czerwiec 2010, s.31-32

<sup>26</sup> K.Opczyński, Synteza wyników Generalnego Pomiaru Ruchu 2010, s.3 z : [http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/g/GENERALNY\\_POMIAR\\_RUCHU\\_2010/0.1.1.5\\_Synteza\\_GPR\\_2010.pdf](http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/g/GENERALNY_POMIAR_RUCHU_2010/0.1.1.5_Synteza_GPR_2010.pdf) dostęp: 01.05.2012r.

<sup>27</sup> <http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/9186/nowych-drog-przybywa-piec-razy-szybciej-niz-rosnie-na-nich-ruch> dostęp: 01.05.2012r.

<sup>28</sup> <http://www.autostrada-a2.pl/pl/budowa-a2/aktualnosci/153/autostrada-a2-do-swiecka-juz-otwarta> dostęp: 15.01.2012r.

<sup>29</sup> Infrastruktura 1-2(48)/2012, s. 30 "Diagnostyka i standaryzacja" - rozmowa z Andrzejem Maciejewskim

<sup>30</sup> T. Podgajniak, Prezentacja "Ocena Oddziaływania na Środowisko w kontekście rozwoju infrastruktury transportowej", Lublin 27 października 2008r., s.42



pieniężny wzrósł z 4 do 12 mld zł. Do tego należałoby dodać wartość strat czasu traconego w zbyt powolnym zbiorowym transporcie osób i wartości czasu biznesowego traconego z powodu zbyt długiego czasu transportu ładunków. Te dodatkowe straty czasu nie są jeszcze oszacowane, gdyż brak odpowiedniej metody kalkulacji<sup>31</sup>.

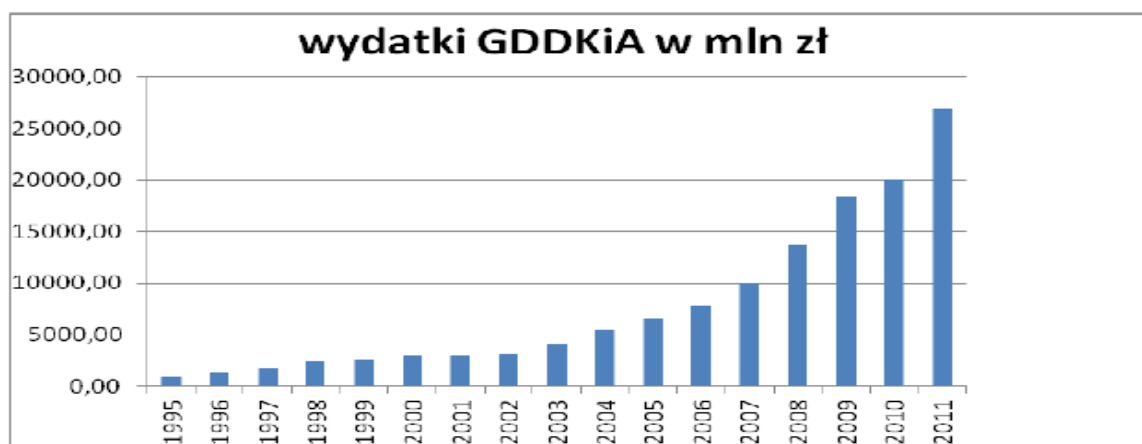
Na dzień 31.12.2009 w eksploatacji było 852 km autostrad (w porównaniu do roku 2008 zwiększenie liczby autostrad o prawie 14%). Dróg ekspresowych było natomiast 513 km. W czerwcu 2011 łączna długość autostrad wzrosła do 873 km. Natomiast na koniec 2011r. odnotowano ok. 1100 km autostrad<sup>32</sup>, 556,6 km dróg ekspresowych dwujezdniowych oraz 235,9 km dróg ekspresowych jednojezdniowych<sup>33</sup>.

Z raportu rocznego GDDKiA wynika natomiast że pomiędzy latami 2008-2012 (stan na dzień 12.12.2012r. czyli pół roku po zakończeniu Euro 2012) liczba autostrad wzrosła z 699km do 1366,3 km, dróg ekspresowych z 317 km do 1096,9 km. Łącznie liczba km dróg szybkiego ruchu wzrosła z 1016 do 2463,2 km. Średnia cena za 1 km budowy drogi szybkiego ruchu wyniosła natomiast ok. 10 mln Euro. Program Budowy Dróg Krajowych obowiązujący do 2015 r. został zrealizowany w ponad 60 %<sup>34</sup>.

Przed Euro 2012 drogowcy nie otworzyli wszystkich zaplanowanych, nowych tras szybkiego ruchu. Nie była gotowa część odcinków, które w planach turnieju były wymieniane jako kluczowe. Chodzi m.in. o autostradę A1 z podtoruńskich Czerniewic do Kowala w województwie kujawsko-pomorskim, autostradę A1 ze Świerklan pod Wodzisławiem Śląskim do granicy z Czechami w Gorzyczkach oraz autostradę A4 między Krakowem a granicą z Ukrainą w Korczowej.

Gęstość sieci autostrad, tj. długość sieci w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> powierzchni, wynosi w Polsce 0,24 (czyli tylko 240 m autostrady na 100 km<sup>2</sup>). Wskaźnik ten jest ponad 25-krotnie mniejszy niż w Holandii, która ma wraz z Luksemburgiem i Belgią najgęstsza sieć autostrad oraz 20-krotnie mniejszy niż w Wielkiej Brytanii<sup>35</sup>.

#### Wykres nr 1. Wydatki GDDKiA na infrastrukturę drogową (w mln zł) na przestrzeni lat



**Źródło:** Raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych, Warszawa grudzień 2011r., s.9.

<sup>31</sup> Kongestia w Polsce i jej koszty. Ekspertyza Katedry Badań Porównawczych Systemów Transportowych Uniwersytetu Gdańskiego. Sopot, styczeń 2011; Raport o korkach w 7 największych miastach Polski Warszawa, Łódź, Wrocław, Kraków, Katowice, Poznań, Gdańsk. Deloitte & Targeo 2011.

<sup>32</sup> Prezentacja Dyrektora Departamentów Studiów GDDKiA Marka Rolla "Stan dróg publicznych w Polsce" Kraków 17 lutego 2010r.

<sup>33</sup> <http://siskom.waw.pl/drogi-krajowe.htm> dostęp: 13.05.2012r.

<sup>34</sup> GDDKiA, Raport roczny 2012, Warszawa, grudzień 2012r.

<sup>35</sup> Fundacja FOR ProcewaterhouseCoopers Wardyński i Wspólnicy 4CFuture, Którędy droga ? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce, Warszawa, styczeń 2009 .



### **Oszczędności GDDKiA w związku z kryterium najniższej ceny**

Rząd, przy opiniowaniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo Zamówień Publicznych (druk nr 4451)<sup>36</sup> poinformował m.in. że :

- "(...) należy zauważyć, iż w przypadku zamówień na roboty budowlane, tj. w sytuacji gdy zamawiający dokonuje szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia i precyzyjnie określa zarówno termin wykonania zamówienia, warunki gwarancji, parametry techniczne i jakościowe, określanie dodatkowego, poza ceną, kryterium oceny ofert, jest bezprzedmiotowe - albowiem kwestie te są bezwzględnie wymagane od każdego z wykonawców przystępujących do postępowania o udzielenie zamówienia. Tym samym w przedstawionej sytuacji jedynym kryterium powinna być cena. Podkreślić należy, iż dzięki dokonaniu szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia i zastosowaniu ceny jako jedynego kryterium oceny ofert, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, tj. jeden z największych zamawiających działających w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych, w ciągu 3 lat zaoszczędziła (wybierając oferty z najniższą ceną) ok. 4,5 miliardów zł. Kwota ta stanowi różnicę ceny zawartej w drugiej najkorzystniejszej ofercie i ceny z oferty wybranej jako najkorzystniejsza (zawierającej cenę najniższą)".

Z raportu rocznego GDDKiA wyczytać można natomiast m.in. że :

- 6% Wykonawców (8 ze 133 podmiotów w 2012r.), z którymi GDDKiA zawarła umowy zbankrutowało<sup>37</sup>.
- GDDKiA uznała za zasadne roszczenia Wykonawców na łączną kwotę 104 mln zł uznanych roszczeń - czyli ok. 0,5 % wartości zrealizowanych kontraktów<sup>38</sup>.
- GDDKiA spłaciła 485 mln zł długów 27 wykonawców wobec podwykonawców<sup>39</sup> zgodnie z ustawą z 28.06.2012. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych<sup>40</sup>.

Celem wprowadzenia regulacji zawartej w Ustawie było stworzenie podwykonawcom robót budowlanych oraz dostawcom materiałów lub usług możliwości szybszego uzyskania od GDDKiA zapłaty za wykonane i odebrane prace, za które nie zapłacili generalni wykonawcy. Czy powyższa ustawa byłaby konieczna, gdyby kontrakty były należycie wycenione przez Wykonawców a Zamawiający nie dopuszczaliby ofert poniżej pewnego poziomu kosztorysów inwestorskich? Należałoby się również zastanowić nad społecznymi i finansowymi aspektami upadku firm budowlanych, zerwanymi kontraktami, nie oddaniem w konsekwencji poszczególnych odcinków do użytkowania oraz roszczeniami Wykonawców. Po rozstrzygnięciach sądowych okazać się może, że "oszczędność" na kontraktach wykazywana przez GDDKiA wygenerować może znaczne koszty, które przekroczą wszelkie oczekiwania.

### **Wnioski**

We wstępie postawiono tezę, że rozwój drogownictwa istotnie wpływa na pozostałe gałęzie gospodarki i jest motorem napędowych pozytywnych zmian. Pod względem realizowanych funkcji transport jest jednym z najważniejszych sektorów współczesnej uprzemysłowionej gospodarki, którego działalność tworzy wymierną w pieniądzu wartość dodaną, ale pociąga też za sobą różne skutki negatywne. Wydatki przeznaczane na budowę dróg stale rosną jednak w związku ze zmianą priorytetów w okresie programowania Unii Europejskiej na lata 2014 -2020 istnieje konieczność poszukiwania nowych rozwiązań finansowania projektów. Rozwiązaniem dla kontynuacji inwestycji drogowych wydaje się być partnerstwo publiczno-

<sup>36</sup> <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=4074>

<sup>37</sup> GDDKiA, Raport roczny 2012, Warszawa, grudzień 2012r., s.5.

<sup>38</sup> z nieoficjalnych danych wynika, że w krajach zachodnich % uznawanych przez Zamawiających roszczeń oscyluje wokół 10%.

<sup>39</sup> Ibidem, s.8.

<sup>40</sup> Dz.U. 2012 nr 0 poz. 891.

prywatne. Dobrym przykładem może być Autostrada A2 z Nowego Tomyśla do Świecka, która oddana została do użytku prawie pół roku przed planowanym terminem. Projekty PPP mogą ponadto stworzyć efekt dźwigni w stosunku do finansowania prywatnego i połączyć środki prywatne ze środkami publicznymi. Jest to szczególnie cenne w obecnej sytuacji ekonomicznej, gdy w odpowiedzi na kryzys państwa członkowskie starają się przyspieszyć inwestycje, a jednocześnie są świadome konieczności utrzymania dyscypliny budżetowej.

## **References**

GDDKiA, Raport roczny 2012, Warszawa, grudzień 2012r.  
Infrastruktura 1-2(48)/2012, "Diagnostyka i standaryzacja" - rozmowa z Andrzejem Maciejewskim  
Kongestia w Polsce i jej koszty. Ekspertyza Katedry Badań Porównawczych Systemów Transportowych Uniwersytetu Gdańskiego. Sopot, styczeń 2011; Raport o korkach w 7 największych miastach Polski Warszawa, Łódź, Wrocław, Kraków, Katowice, Poznań, Gdańsk. Deloitte & Targeo 2011.  
Kozioł W., Łochańska D., Machniak Ł., Dynamika rozwoju budownictwa i drogownictwa w Polsce w: Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne, maj-czerwiec 2010.  
Maranda K. z zespołem, Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 Tom A Część Tekstowa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Warszawa, grudzień 2010r.  
Podgajniak T., Prezentacja "Ocena Oddziaływania na Środowisko w kontekście rozwoju infrastruktury transportowej", Lublin 27 października 2008r.  
Raport Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych, Warszawa grudzień 2011r.

## **Akty prawne:**

Dz.U. 2003 nr 80 poz.721 z zm.  
Dz.U. z 2009. nr 86, poz.720.  
Dz.U. 2009 nr 19, poz.101.  
Dz.U. 2009 nr 161, poz.1281.  
Dz.U. 2012 nr 0 poz. 891.  
Dz. U. Nr 249, poz. 2014, z późn. zm.  
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 03.06.2011r. sygnatura VII SA/Wa 785/11

## **Źródła internetowe:**

<http://msport.gov.pl/euro-2012-w-polsce-i-na-ukrainie/256-Umowa-miedzy-Polska-a-Ukraina-o-wspolpracy-przy-organizacji-EURO-2-12?retpag=/euro-2012-w-polsce-i-na-ukrainie/> dostęp: 11.11.2011r.  
<http://www.2012.org.pl/pl/aktualnosci/pozostale/37681-4-lata-od-przyznania-polsce-organizacji-euro-2012-co-si-zmienio-do-dzi.html> dostęp : 5.11.2011r.  
Działania MRR związane z przygotowaniem i organizacją turnieju EURO 2012, Warszawa 2010.  
Wystąpienie pokontrolne wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Kościelniaka z dnia 2 lutego 2010r. P/09/073 Nr ewid. KKT-410-07-03/2009 z: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik> dostęp: 13.11.2011r.  
Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Informacja o wynikach kontroli przygotowania Polski do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 KNO-410-05-00/2009 Nr ewid. 14/2010/PO9073/KNO z : <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik> .

Informacja o inwestycjach na drogach - stan na 25.08.2009 z :

<http://www.siskom.info/drogi/20090825INFORMACJAOINWESTYCIACHNADROGACHjd.pdf> dostęp: 13.05.2012r.

Wypowiedź Zbigniewa Sosnowskiego - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z <http://sejmometr.pl/wypowiedz/mwFPQ> dostęp: 23.05.2012r.

[http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9338/Ruszyl\\_nabor\\_na\\_schetynowki.html](http://www.msw.gov.pl/portal/pl/2/9338/Ruszyl_nabor_na_schetynowki.html) dostęp: 11.03.2012r.

K.Opczyński, Synteza wyników Generalnego Pomiaru Ruchu 2010, z :

[http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/g/GENERALNY\\_POMIAR\\_RUCHU\\_2010/0.1.1.5\\_Synteza\\_GPR\\_2010.pdf](http://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/g/GENERALNY_POMIAR_RUCHU_2010/0.1.1.5_Synteza_GPR_2010.pdf) dostęp: 01.05.2012r.

<http://www.gddkia.gov.pl/pl/a/9186/nowych-drog-przybywa-piec-razy-szybciej-niz-rosnie-na-nich-ruch> dostęp: 01.05.2012r.

<http://www.autostrada-a2.pl/pl/budowa-a2/aktualnosci/153/autostrada-a2-do-swiecka-juz-otwarta> dostęp: 15.01.2012r.

Fundacja FOR ProcewaterhouseCoopers Wardyński i Wspólnicy 4CFuture, Którędy droga? Raport o tym, jak odblokować inwestycje drogowe w Polsce, Warszawa, styczeń 2009 .

<http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/GetFile1.aspx?attid=4074> .

Prezentacja Dyrektora Departamentów Studiów GDDKiA Marka Rolla "Stan dróg publicznych w Polsce" Kraków 17 luty 2010r. <http://siskom.waw.pl/drogi-krajowe.htm> dostęp: 13.05.2012 r.